Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

34 230 Evaluatie Wet markttoezicht registerloodsen

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2015

Nederland beschikt over een kwalitatief hoog niveau van loodsdienstverlening voor zeeschepen. De loodsen leveren samen met alle andere dienstverleners in de haven een belangrijke bijdrage aan de omzet van de maritieme sector die een substantieel deel uitmaakt van de Nederlandse economie[1]. Bij de loodsdienstverlening is sprake van een dubbel monopolie, omdat er maar één aanbieder is en zeeschepen wettelijk verplicht zijn om van die aanbieder loodsdiensten af te nemen. Door het ontbreken van marktwerking is er geen automatische prikkel om de kosten en daarmee de tarieven zo laag mogelijk te houden. Om de nadelen van dit monopolie te matigen en een aanvaardbare verhouding tussen prijs en prestatie in de loodsdienstverlening te bevorderen, is in 2008 sectorspecifiek markttoezicht ingevoerd met de Wet markttoezicht registerloodsen (Kamerstuk 30 913, nr. 2). Vanaf dat jaar houdt de Autoriteit Consument en Markt (hierna ACM) toezicht op het loodswezen en stelt het de tarieven vast.
In artikel XIII van die wet is bepaald dat de werking van deze wet elke vijf jaar geëvalueerd moet worden. Hierbij bied ik u aan het verslag van de evaluatie over de jaren 2008 – 2012 alsmede het beleidsvoornemen dat ik op basis van de evaluatie heb gemaakt[2]. Het loodswezen heeft aangegeven zich te kunnen vinden in het beleidsvoornemen. Het opstellen van het beleidsvoornemen heeft meer tijd gekost dan verwacht: de materie is complex en ik achtte draagvlak bij het loodswezen noodzakelijk.

In deze brief wordt eerst een korte terugblik gegeven, daarna worden de conclusies van de evaluatie uiteengezet en tot slot ga ik in op de wijzigingen in het beleid die ik aan wil brengen als gevolg van deze evaluatie.

---

[1] De direct en indirect aan de zeehavens gerelateerde werkgelegenheid was 3,7% van het totaal in Nederland. De toegevoegde waarde, in en door de havens gegenereerd, bedroeg € 37 miljard in 2013. Dat is 5,8% van het bruto binnenlands product. (Havenmonitor 2013)

[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-34230-1
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Terugblik

Voordat wordt ingegaan op de evaluatie wil ik kort stilstaan bij de beleidsmatige ontwikkelingen in dit dossier van de afgelopen 25 jaar.

Tot 1988 waren de loodsen in dienst van de overheid. In dat jaar is deze dienst verzelfstandigd waardoor er een monopolie[3] is ontstaan voor de loodsdienstverlening. Het toenmalige kabinet heeft in 1999 de wens uitgesproken om marktwerking in te voeren. In 2004 is besloten om de beslissing om wel of geen marktwerking in te voeren, uit te stellen tot het jaar 2019. De reden van dat uitstel was onder andere de prepensioenproblematiek die voor het loodswezen bij de invoering van marktwerking een financieel beletsel zou vormen. Om in deze periode tot 2019 de nadelen van het monopolie te matigen en een aanvaardbare verhouding tussen prijs en prestatie te bevorderen is sectorspecifiek markttoezicht ingesteld. Daarbij is gelijk een aantal punten aangepakt die de invoering van marktwerking zou kunnen belemmeren, zoals de prepensioenproblematiek. Het toezicht is gerealiseerd door een wijziging van de Loodsenwet (in de Wet markttoezicht registerloodsen) die op 1 januari 2008 van kracht is geworden. In 2009 is op verzoek van de Eerste Kamer een eerste evaluatie van de werking van deze wet uitgevoerd. Bij de bespreking van die evaluatie in uw Kamer bleek dat het draagvlak voor de invoering van marktwerking inmiddels was verdwenen, omdat de kwaliteit en continuïteit van de loodsdienstverlening in het geding zou kunnen komen bij marktwerking. Nieuwe toetreders zouden forse investeringen moeten doen voor drijvend materieel en er was de verwachting dat de havens met het kleinste aantal havenaanlopen, niet of onvoldoende bediend zouden worden. Daarom heeft de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat op 21 april 2010[4] besloten om geen marktwerking in te voeren. De monopoloïde structuur van het Loodswezen werd hiermee behouden. Daarbij is aangegeven dat de situatie van markttoezicht bestendigd zou worden en dat een aantal punten verbeterd zou moeten worden:
- meer innovatie en differentiatie in de loodsdienstverlening,
- verdere loodsplichtflexibilisering,
- minder administratieve lasten,
- verbeteren proces van tariefvaststelling, en
- oplossen van afbouw van de kruisfinanciering.

Voor de eerste twee punten zijn aparte trajecten opgestart die losstaan van het markttoezicht. Daarom vallen deze buiten de reikwijdte van de evaluatie. Op deze punten is overigens al de nodige voortgang bereikt waarover u op de hoogte wordt gehouden[5].

In 2013 is een nieuwe evaluatie uitgevoerd over de ervaring die vanaf 2008 is opgedaan met de uitvoering van het markttoezicht. De evaluatie is uitgevoerd door bureau Policy Research Corporation (hierna PRC) dat zowel deskresearch heeft uitgevoerd als praktijkervaring heeft opgevraagd bij betrokkenen (zoals de loodsen, ACM, reders en havenbedrijven). De betrokkenen hebben meerdere malen input geleverd en gereageerd op conceptversies van de evaluatie. Daarmee is het een gedegen evaluatie geworden die veel informatie geeft. De uitkomsten van de evaluatie zijn voor mij herkenbaar en goed onderbouwd en daarmee een beginpunt voor het doorvoeren van verbeteringen.

[3] De loodsen zijn georganiseerd in een verzameling publiekrechtelijke lichamen en privaatrechtelijke organisatievormen.
[4] Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, Kamerstuk 30 490, nr. 18.
[5] Kamerstuk 30 490, nr. 20, Kamerstuk 30 523, nr. 73 en Kamerstuk 31 409, nr. 62.

Uitkomsten evaluatie

In de evaluatie is gekeken naar het functioneren van het huidige toezichtsmodel. Daarnaast is ook onderzocht of de beleidsdoelen, die ten grondslag liggen aan de huidige vorm van toezicht, zijn gerealiseerd en of deze doelen nog wel de juiste zijn.

Realisatie van de beleidsdoelen

De volgende doelen lagen ten grondslag aan de Wet markttoezicht registerloodsen:
- het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie bij de loodsdienstverlening,
- het stimuleren dat behaalde efficiëntievoordelen niet alleen aan de eigen organisatie, maar ook aan de sector ten goede komen,
- de borging van publieke belangen (kwaliteit en continuïteit van de loodsdienstverlening) en
- een adequaat toezicht op de financiering van het Functioneel Leeftijd Pensioen/Functioneel Leeftijd Ontslag (hierna FLP/FLO).

Uit de evaluatie blijkt dat de gestelde doelen deels zijn gerealiseerd. Zo is door het markttoezicht de verhouding tussen de prijs en prestatie over de afgelopen periode licht verbeterd. Met de invoering van een nieuw tariefstelsel per januari 2014 speelt de afbouw van de kruissubsidiëring geen rol meer. Op het punt van de efficiëntievoordelen is geconcludeerd dat deze tijdens de vijfjarige evaluatieperiode maar zeer beperkt zijn gerealiseerd en bovendien nauwelijks aan de sector ten goede zijn gekomen. Wat betreft de borging van de publieke belangen is geconstateerd dat de veilige en vlotte afhandeling van het scheepvaartverkeer naar voren komt in de kwaliteit van de loodsdienstverlening. Er is bij gebruikers (zoals de reders) en andere belanghebbenden (zoals de havenbedrijven) grote tevredenheid over de door het Loodswezen geleverde dienstverleningskwaliteit. Ook wordt opgemerkt dat het besluit om af te zien van marktwerking door belanghebbenden (met het oog op de borging van de publieke belangen) positief wordt gewaardeerd. Tot slot is geconstateerd dat met het huidige toezicht het beleidsdoel dat ziet op een adequaat toezicht op de financiering van de prepensioenen (FLP/FLO) is gerealiseerd.

Functioneren van huidige toezicht

Uit de evaluatie blijkt dat de beleidsdoelen slechts deels zijn gerealiseerd met het toezicht, dat de huidige vorm van toezicht onvoldoende functioneert en dat er verbetering nodig en mogelijk is.
Het huidige toezicht wordt zowel door de loodsen als ACM ervaren als niet effectief en suboptimaal. De loodsen voelen zich (teveel) op de vingers gekeken door ACM, terwijl ACM het gevoel heeft op de stoel van de ondertoezichtgestelde te moeten gaan zitten om voldoende toezicht te houden. Het is gebleken dat het ACM ontbreekt aan de middelen om te kunnen bijsturen in een aantal belangrijke elementen waaruit de tarieven zijn opgebouwd. Generieke kortingen zijn niet mogelijk en de bewijslast voor specifieke onderbouwde kortingen ligt hoog. De huidige vorm van toezicht brengt voorts veel juridische geschillen met zich mee (beroeps- en bezwaarprocedures) en levert veel administratieve lasten op voor de loodsen. De juridische procedures nemen de nodige tijd in beslag waardoor er lange tijd onzekerheid is over een tarief van een bepaald jaar. Zo is met de uitspraak van 4 september 2013 van het College van Beroep voor het bedrijfsleven duidelijkheid gekomen over de tarieven van 2010, 2011 en 2013. Deze onzekerheid is niet alleen vervelend voor het loodswezen, maar ook voor de gebruikers (zoals de reders), omdat een

eventuele bijstelling van de «oude» tarieven moet worden verwerkt in de toekomstige tarieven.

Bij de huidige vorm van regulering, die is gebaseerd op kostenregulering (cost plus model) worden jaarlijks de kosten voor het loodswezen in kaart gebracht en vervolgens gedeeld door het aantal verwachte loodsreizen in dat jaar. Omdat het aantal verwachte loodsreizen fluctueert, is sprake van schommelingen in de tarieven. In de evaluatie wordt geconcludeerd dat dit tijdens de vijfjarige evaluatieperiode het gevolg was van het gebruik van het huidige reguleringsmodel in combinatie met de economische crisis waarin het aantal verwachte loodsreizen sterk fluctueerde. Gebruikers en andere belanghebbenden hebben daarbij aangegeven dat deze schommelingen in het tarief ongewenst zijn.

Over het proces van tariefvaststelling geven gebruikers aan dat er veel transparantie is van het loodswezen en dat zij dit waarderen en willen behouden. Maar er is wel ruimte voor optimalisering. Zo wordt aangegeven dat de grote hoeveelheid informatie niet altijd even toegankelijk is. Ook hebben gebruikers aangegeven dat zij het rechtstreekse contact met ACM missen.

Verbeteringen in het markttoezicht

Gezien de bevindingen van de evaluatie wil ik het huidige toezicht verbeteren en daarbij zoveel mogelijk tegemoetkomen aan de bezwaren en verbeterpunten die in de evaluatie zijn genoemd. Er zal met minder inspanningen een beter resultaat bereikt moeten worden. De evaluatie biedt daarvoor voldoende aanknopingspunten. Het uitgangspunt dat in 2010 is uitgesproken dat markttoezicht nodig is, blijft gehandhaafd. Er is geen aanleiding om aan dit uitgangspunt te tornen. Sterker nog, nu er geen marktwerking wordt ingevoerd is er juist meer reden om de loodsdienstverlening aan sectorspecifiek markttoezicht te onderwerpen.

Nieuwe beleidsdoelstellingen en randvoorwaarden

Overeenkomstig het advies in de evaluatie formuleer ik de doelstellingen van het toekomstig beleid voor het reguleren van het markttoezicht als volgt:

- een gelijkmatige tariefontwikkeling,
- het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie van de loodsdienstverlening,
- de borging van de kwaliteit en continuïteit van de loodsdienstverlening en
- conform eerdere afspraken: tot 2019 een adequaat toezicht op de financiering van de FLP/FLO.

De doelstelling «gelijkmatige tariefontwikkeling» is toegevoegd, omdat gebruikers, op basis van de ervaringen met de huidige vorm van markttoezicht, hebben aangegeven dat stabiele tarieven erg belangrijk zijn voor hen. Een deel van de gebruikers geeft daarbij aan dat voor hen een stabiel tarief belangrijker is dan een zo laag mogelijk tarief. Omdat het toezicht is ingesteld voor de gebruikers en deze doelstelling bijdraagt aan investeringszekerheid van de markt, wil ik deze meenemen in mijn beleid.

Het beleidsdoel om het loodswezen te stimuleren behaalde efficiëntievoordelen ook aan de sector (waaronder de gebruikers) ten goede te laten komen, is als zelfstandig beleidsdoel vervallen. Het doel om het loodswezen aan te zetten tot de meest efficiënte werkwijze is opgenomen in het tweede beleidsdoel. Dit beleidsdoel – een optimale verhouding tussen prijs en prestatie – dient zo geïnterpreteerd te worden dat de geleverde

prestatie moet aansluiten bij de wensen van de afnemers van loodsdiensten.
Ik zal in het toezichtsmodel borgen dat de behaalde efficiëntievoordelen ook daadwerkelijk toevallen aan de sector.

Het derde beleidsdoel ziet op de borging van de kwaliteit en continuïteit en geeft aan dat het toezicht geen afbreuk mag doen aan de gewenste kwaliteit en de continuïteit van de loodsdienstverlening.

Aanpassing toezichtsmodel

De evaluatie heeft uitgewezen dat het toezichtsmodel dient te worden aangepast. Het zal enerzijds moeten worden toegespitst op de deels nieuwe beleidsdoelstellingen en het moet beter functioneren opdat deze doelen ook daadwerkelijk kunnen worden bereikt. Bovendien moet het een antwoord geven op de uit de evaluatie naar bovengekomen bezwaarpunten. Dat houdt in dat het toezichtsmodel:
- een prikkel moet bevatten voor de loodsen om efficiëntie te realiseren;
- slim toezicht op de tarieven mogelijk moet maken waarbij de ACM over voldoende middelen beschikt om meer op afstand en op hoofdlijnen toezicht te houden;
- moet worden versimpeld opdat er sprake zal zijn van minder juridische procedures en lagere administratieve lasten en
- de bereikte transparantie moet borgen en de positie van de gebruikers moet versterken.

Zoals ook door PRC is aangegeven in de evaluatie, bevat elk toezichtssysteem zijn eigen voor- en nadelen. Daarom kies ik niet voor één van de door PRC uitgewerkte voorbeeldmodellen maar breng ik de meest geschikte onderdelen van de verschillende modellen bij elkaar. Daarmee wordt maatwerk geleverd en een balans gevonden tussen kwaliteit, kosten en uitvoerbaarheid. Het bestaande cost plus model zal worden geoptimaliseerd en er zal een efficiëntieprikkel worden ingevoerd.

De introductie van die prikkel is de belangrijkste aanpassing in het model en wordt bewerkstelligd door een generieke doelmatigheidskorting in te voeren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen een situatie met geprognosticeerde groei en een situatie waarin een daling van het aantal loodsreizen wordt verwacht. Als er namelijk groei is, is het voor het loodswezen eenvoudiger om efficiëntiemaatregelen te nemen. In deze situatie wil ik een korting opleggen van 1% op de loodstarieven per 1000 reizen. Concreet betekent het dat de tarieven voor het nieuwe jaar worden bepaald door de tarieven in het lopende jaar eerst te verhogen met de loon/prijsindex (inflatie) en daarna een korting toe te passen van 1% per 1000 reizen. Deze korting wordt gemaximeerd op 2,5% om te voorkomen dat in een jaar met bovenmatige groei de inkomsten te sterk gaan dalen en er een onevenredige druk op de loodsen komt, wat ten koste kan gaan van de kwaliteit. Het tarief dat is berekend met de efficiëntiekorting wordt vergeleken met het tarief dat is bepaald op basis van het cost plus model; het laagste tarief zal gaan gelden. Of er sprake zal zijn van daling of groei van het aantal loodsreizen wordt overigens onafhankelijk bepaald op basis van een model van het CPB.
In een situatie waarin het aantal verwachte loodsreizen gelijk blijft of daalt, wordt het bestaande cost plus model gehanteerd.

Daarnaast zal de huidige tariefstructuur worden vereenvoudigd en komt er één integraal uurtarief dat gelijk is voor alle scheepsklassen. Dit voorkomt dat de arbeidsvergoeding stijgt als gevolg van de toename van grotere schepen (hiervoor krijgen de loodsen op dit moment een relatief

hoge vergoeding). Het is dus een versobering en zorgt voor gelijkmatigere tarieven.

Wat betreft de positie van gebruikers onderschrijf ik de conclusie van PRC dat gebruikers meer betrokken moeten worden bij het tariefbesluit en niet alleen bij het tariefvoorstel. Aangezien het toezicht primair het belang dient van gebruikers is het van belang dat de toezichthouder een rechtstreekse relatie heeft met die gebruikers. Ik wil dat invullen door op de totstandkoming van het tariefbesluit de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren (afdeling 3.4 van deze wet). Daardoor krijgen de gebruikers en andere belanghebbenden de mogelijkheid om hun bezwaren over een concepttariefbesluit bij ACM neer te leggen. De ACM kan daar bij de vaststelling van het definitieve besluit rekening mee houden. Dit zal een meer afgewogen en gedragen tariefbesluit opleveren. Een ander voordeel van deze procedure is dat de bezwaarfase vervalt en tegen het (definitieve) besluit van ACM rechtstreeks beroep ingesteld kan worden. Daarmee zal het aantal juridische procedures naar verwachting dalen. Ook zal het loodswezen één landelijke consultatie organiseren van het jaarlijks concepttariefvoorstel. Daarnaast wil ik kwaliteitseisen vastleggen. Deze eisen wil ik samen met het loodswezen en de gebruikers ontwikkelen. Op dit moment wordt het kwaliteitsniveau door de loodsen zelf bepaald en opgenomen in de jaarlijkse tariefvoorstellen. Verder wil ik de mogelijkheid verkennen van het instellen van een visitatiecommissie die periodiek (eens in 3 jaar) onafhankelijk advies uitbrengt over het loodswezen (breder dan de tarieven alleen). Zo'n commissie biedt de mogelijkheid om onafhankelijk alle facetten rond het loodswezen kritisch te bezien.
Tot slot wil ik onderzoeken welke wettelijke bepalingen in de loodsenwetgeving niet meer actueel zijn en welke wettelijke bepalingen verdere efficiëntie in de weg kunnen staan.

Vervolgtraject

Ik ga dit voorstel uitwerken waarbij het huidige sectorspecifieke markttoezicht wordt geoptimaliseerd. Naast mijn conclusies uit de uitgevoerde evaluatie worden daarin de huidige kennis en ervaring van de verschillende partijen meegenomen. Daarbij staat voorop dat de kwaliteit van de dienstverlening op niveau moet blijven. Zo kan een goede bijdrage worden geleverd aan de versterking van de concurrentiepositie van onze zeehavens. De wijzigingen zullen resulteren in voorstellen om de regelgeving (met name de Loodsenwet) te wijzigen. Ik verwacht deze eind 2016 aan uw Kamer aan te bieden. Vanzelfsprekend zal ik bij het uitwerken van dat voorstel de betrokken partijen, zoals de loodsen en gebruikers, betrekken.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus